

Rola i znaczenie współpracy gospodarczej państw Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej od 2015 roku

Jasiecki, Krzysztof

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jasiecki, K. (2020). Rola i znaczenie współpracy gospodarczej państw Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej od 2015 roku. *Studia Europejskie - Studies in European Affairs*, 24(3), 183-205. <https://doi.org/10.33067/SE.3.2020.10>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

*Krzysztof Jasiecki**

Rola i znaczenie współpracy gospodarczej państw Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej od 2015 roku

The Role and Importance of Economic Cooperation of the Visegrad Group Countries in the European Union Since 2015

Abstract

The aim of the article is to describe the genesis, role, significance, conditions and effects of economic cooperation of the Visegrad Group countries in the European Union, with particular emphasis on their development after 2015. It presents the distinguishing features and specificity of the Group's cooperation before accession to NATO and the EU in the context of the situation of Central Europe and other European post-communist countries, as well as the most important aspects of the political and economic potential of the V4 countries against the background of the EU and selected member states. Various aspects of their economic cooperation in the region are discussed, as well as the structural limitations of the role of the Visegrad Group countries in the EU and related controversy. The final part contains conclusions relating to the Group's activities with regard to the main axes of political and economic divisions in the EU, with particular emphasis placed on economic dimensions.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Grupa Wyszehradzka, współpraca gospodarcza, V4, ograniczenia strukturalne

Keywords: European Union, Visegrad Group, Economic Cooperation, V4, Structural Limitations

* **Krzysztof Jasiecki** – Uniwersytet Warszawski, e-mail: k.jasiecki@uw.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0433-9194.

Wprowadzenie

Działania państw Grupy Wyszehradzkiej (GW) w Unii Europejskiej (UE) od 2015 r. są rozpatrywane w nowy sposób. Sprzeciw wobec systemu relokacji migrantów promowanego przez Komisję Europejską (KE) stał się politycznym katalizatorem radykalnej zmiany wizerunku GW jako kwestionującej kierunek rozwoju i aksjologiczne podstawy UE. Od końca lat 90. XX w. elity Unii uważały GW za symbol sukcesu ekonomicznego i odpowiednik współpracy regionalnej Beneluksu bądź Rady Nordyckiej. Nowy paradygmat działania Grupy kojarzony jest natomiast na forum unijnym z alternatywną wizją integracji w wariancie narodowo-populistycznym, autorytarnym zwrotem politycznym w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW), krytyką mainstreamu liberalno-lewicowego, a także sprzeciwem wobec dominacji Niemiec i Francji w UE. Taki zwrot GW jest często w „starych” krajach członkowskich postrzegany jako krok w kierunku jej separacji od Unii. Podobnie jak projekt Hanza 2.0. czy Inicjatywę Trójmorza można to jednak rozpatrywać inaczej – jako część trendu polegającego na tworzeniu nowych platform regionalnej współpracy w UE.

Na fali pokryzysowej konsolidacji w strefie euro kraje Grupy Wyszehradzkiej wpisują się specyficznie w osie unijnych podziałów, które przebiegają głównie pomiędzy: państwami nadwyżki i deficytu handlowego oraz budżetowego, krajami rozwiniętego północnego „rdzenia” oraz południowych i wschodnich mało innowacyjnych „peryferii”, strefą euro i krajami „drugiej prędkości” (poza Eurolandem), państwami przyjmującymi lub sprzeciwiającymi się przyjmowaniu migrantów z Afryki Północnej i Środkowego Wschodu oraz krajami stosującymi bądź łamiącymi unijne reguły rządów prawa¹. W marcu 2020 r. na powyższe podziały nałożyła się pandemia koronawirusa. Jej następstwa doprowadziły do największego po II wojnie światowej kryzysu gospodarczego i społecznego w Europie, który szczególnie dotknął południe kontynentu. Konieczność ograniczenia destrukcyjnych następstw pandemii we wszystkich krajach członkowskich zaczęła wymuszać głębokie zmiany systemowe stające się, jak finansowanie pomocy dla Europy Południowej, nowym źródłem napięć w UE.

W ramach powyższych podziałów kraje GW zajmują rozmaite stanowiska, w niektórych kwestiach zbieżne, a w innych odrębne. Rozpatrywane

¹ J. Zielonka, *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*, przeł. J. Bednarek, PWN, Warszawa 2018; K. Jasiecki, *Nowa peryferyjność w perspektywie różnorodności kapitalizmu. Przykład posocjalistycznych państw Unii Europejskiej*, w: *Polska jako peryferie*, red. T. Zarycki, Scholar, Warszawa 2016, s. 51–72.

łącznie nie tworzą jednak spójnej całości, co osłabia synergię ich działań w regionie, tak na forum unijnym, jak i globalnym². W wymiarach makroekonomicznych kraje V4 bliższe są państwom północnego „rdzenia” niż Europie Południowej. Po kryzysie strefy euro do pojawienia się pandemii COVID-19 charakteryzowały się one wysokim wzrostem gospodarczym (dwu- lub trzykrotnie wyższym niż w Europie Zachodniej), nadwyżkami handlowymi i zrównoważonymi budżetami z niskimi deficytami. W Grupie występują jednak duże różnice w podejściu do polityki klimatycznej i ochrony środowiska. Polska jako jedyna w UE nie deklaruje jednoznacznego przystąpienia do programu Zielonego Ładu, w tym dekarbonizacji. Także w zakresie polityki energetycznej brakuje wspólnych ustaleń, a współpraca Węgier z Rosją jest konkurencyjna do realizowanej przez Polskę dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Grupę dzieli stosunek do strefy euro: Słowacja jest jej członkiem od 2009 r. – Węgry pragmatycznie deklarują, że mogą przystąpić do Eurolandu, a Polska i Czechy nie widzą takiej potrzeby. Z kolei do Europy Południowej zbliża kraje V4 niska innowacyjność wynikająca z niewielkich nakładów i cech otoczenia instytucjonalnego. Natomiast jakościowo różna jest sytuacja państw Grupy w obszarze praworządności. Węgry i Polska od kilku lat są krytykowane w UE (i wielu państwach członkowskich) za odchodzenie od liberalnych zasad podziału władzy, rządów prawa, łamanie praw mniejszości itd. Czechy i Słowacja, chociaż także wytykane na forum unijnym, nie wzbudzają porównywalnych kontrowersji³. Państwa te często dystansują się od Węgier i Polski, gdyż nie chcą być utożsamiane w UE z ich polityką⁴.

² Pomijam stanowiska GW w sferze stosunków międzynarodowych, które są także często rozbieżne. Por. A. Chojan, *The Visegrad Group and Migration Crises in Europe: A discussion in the context of the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, w: *Place and Role of the Visegrad Group Countries in the European Union*, red. J.M. Fiszer, A. Chojan, P. Olszewski, IPS PAS, Warsaw 2019, s. 87–102.

³ W UE Słowacja wzbudziła duże kontrowersje po zabójstwie dziennikarza śledczego Jana Kuciaka i jego narzeczonej w lutym 2018 r., które stało się katalizatorem obywatelskiego oburzenia i doprowadziło m.in. do rezygnacji z urzędu premiera Roberta Ficę oskarżanego o konflikt interesów i korupcję. Podobne oskarżenia (dotyczące m.in. wykorzystania środków z UE) formułowane są także wobec premiera Czech Andreja Babisa.

⁴ W UE jedynie Polska i Węgry są oskarżane przez KE i TSUE o łamanie zasad art. 7 TFUE dotyczącego praworządności. Zdaniem prominentnego polityka obozu władzy w Polsce obydwa kraje są spychane do defensywy, zajęte odpieraniem ataków i osłabiane w dyskusjach dotyczących nowego budżetu UE, polityki energetycznej, klimatycznej itd. <https://wpolityce.pl/polityka/488750-saryusz-wolski-o-dzialaniach-ue-to-proba-zmiany-ustroju> (dostęp 25.03.2020). Czechy i Słowacja unikają takich sytuacji na forum UE.

Najbardziej spójne stanowisko GW wyraża w sprzeciwie wobec przyjmowania migrantów z Afryki Północnej i Środkowego Wschodu (w czym różni się istotnie od większości krajów członkowskich, zwłaszcza z Europy Południowej), proponując wspieranie uchodźców poza terytorium UE. W dyskusjach dotyczących nowego budżetu UE na lata 2021–2027 oraz funduszu odbudowy dedykowanego głównie krajom Europy Południowej GW występuje wspólnie w obronie funduszy strukturalnych. Nie jest jednak główną stroną kontrowersji związanych z tą problematyką. Aktywność Grupy pełni w Unii funkcję katalizatora tendencji autonomicznych także w innych państwach EŚW. Ich szczególnie znaczącym przejawem jest Inicjatywa Trójomorza zainaugurowana przez Polskę i Chorwację w 2016 r. w Dubrowniku, która bywa rozpatrywana jako nowy model współpracy regionalnej⁵. W pokryzysowych warunkach politycznych i gospodarczych takie działania w części państw UE są interpretowane jako przejaw odradzania się nowego podziału na „Wschód” i „Zachód” Europy. Głównym celem artykułu jest charakterystyka roli, znaczenia i efektów współpracy gospodarczej państw Grupy Wyszehradzkiej w UE po 2015 r.

Grupa Wyszehradzka przed akcesją do NATO i UE

Grupa Wyszehradzka jest terminem określającym nieformalną współpracę regionalną czterech państw Europy Centralnej. Jej nazwa pochodzi od węgierskiej miejscowości Wyszehrad, w której prezydenci Polski i Czechosłowacji oraz premier Węgier podpisali 15 lutego 1991 r. deklarację o współpracy krajów sygnatariuszy⁶. Ugrupowanie to, początkowo określane jako Trójkąt Wyszehradzki, po rozpadzie Czechosłowacji w 1993 r. przekształciło się w Grupę Wyszehradzką (*Visegrad Group*) tworzoną przez Polskę, Węgry, Czechy i Słowację – stąd używany jest także termin *Visegrad Four* (V4). Państwa wchodzące w jej skład mocno akcentowały wspólne cele: wdrożenie reform demokratycznych i rynkowych oraz możliwie szybkie przystąpienie do NATO i UE po rozpadzie w 1991 r. Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i Układu Warszawskiego. Chodzi-

⁵ *Inicjatywa Trójomorza: geneza cele i funkcjonowanie*, red. P. Kowal, A. Orzelska-Stączek, ISP PAN, Warszawa 2019; T. Stępniewski, *Inicjatywa Trójomorza: uwarunkowania geopolityczne i nowy model regionalnej współpracy*, „Studia Europejskie”, nr 2/2018; P. Ukielski, *Inicjatywa Trójomorza w polskiej polityce zagranicznej*, „Studia Europejskie”, nr 2/2018.

⁶ Nazwa Grupy nawiązuje do spotkań władców Polski, Czech i Węgier, które odbyły się w 1335 i 1338 lub 1339 r. Ich celem było rozstrzygnięcie kwestii dynastycznych i przynależności państwowej spornych terytoriów (jak księstwa śląskie) oraz uzgodnienie wspólnej polityki w relacjach z Zakonem Krzyżackim i Habsburgami.

ło także o pozyskanie zachodniej pomocy oraz inwestycji zagranicznych niezbędnych dla realizacji reform po załamaniu gospodarki nakazowo-rozdziałowej i odbudowę powiązań w regionie.

Kraje V4 (oraz Rumunia) mają największe w EŚW gospodarki należące do UE. Przemiany w tych państwach są często traktowane jako antycypujące tendencje zmian politycznych i gospodarczych występujących również w innych krajach tego regionu. Na takim tle współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej miała od początku cechy, które określiły jej rozwój: 1) słabość sformalizowanych struktur politycznych i instytucjonalnych; 2) wyraźna orientacja atlantycka w zakresie bezpieczeństwa; 3) prorynkowe nastawienie gospodarcze silniejsze niż w głównym nurcie europejskim oraz 4) poparcie dla dalszego rozszerzania UE o inne państwa EŚW. Aktywność V4 była szczególnie znacząca w okresie dostosowań do wymogów akcesji z UE. Najważniejszym wspólnym mianownikiem polityki krajów regionu (z przejściowym wyłączeniem Słowacji) był wtedy kierunek zmian ustrojowych i gospodarczych bazujący na konsensie liberalno-demokratycznym oraz dążeniu do szybkiego zbliżenia z Zachodem⁷.

Rozwój Grupy od początku był limitowany sceptycyzmem wobec tworzenia silnych instytucji V4, który wyróżniał szczególnie czeskich polityków, uznających swój kraj za najlepiej w regionie przygotowany do członkostwa w NATO i UE (obawiających się, że wzmacnianie instytucji GW może stanowić obciążenie w tym procesie). Efektywność V4 ograniczyły także rządy Vladimíra Mečiara na Słowacji w latach 1993–1998, uważane przez państwa zachodnie za autorytarne i niedemokratyczne, co wstrzymało negocjacje tego kraju z NATO i UE⁸. Z kolei silna orientacja atlantycka wynikała z doświadczeń historycznych w regionie i obaw, że rozpad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) oraz osłabienie imperialnych ambicji Rosji mogą być zjawiskiem przejściowym. Wyjście z szarej strefy bezpieczeństwa pomiędzy Wschodem a Zachodem wymagało nowego zakorzenienia w stabilnym sojuszu, co gwarantowało NATO.

Zdecydowanie neoliberalna orientacja ekonomiczna reformatorów w V4 wynikała natomiast z woli szybkiej przebudowy gospodarek w kierunku rynkowym i otwartości na powiązania międzynarodowe. Zgodnie z zachodnimi rekomendacjami takie działania zwiększały szanse na znaczący wzrost gospodarczy, oparty na transferze instytucji z państw rozwiniętych i kapitale zagranicznym. Uważano, że ze względu na dystans roz-

⁷ Konkuruja ze sobą różne periodyzacje rozwoju V4. Zob. *Place and Role of the Visegrad Group...*, op. cit.

⁸ D. Malova, *Transformation Experiences in Slovakia*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2017.

wojowy do Europy Zachodniej niezbędne są bardziej radykalne działania niż w „starej” Unii, gdzie gospodarkę rynkową budowano od pokoleń. Leszek Balcerowicz i Vaclav Klaus stali się symbolami reform, uznawanych za wzór dla innych krajów EŚW, a V4 tworzyła pozytywny wzorzec rozwoju gospodarczego i stosunków sąsiedzkich⁹. Odgrywała tym istotniejszą rolę, że działała na obszarze znanym z wielu wojen, konfliktów politycznych, społecznych i narodowościowych oraz licznych zmian przynależności państwowych i terytorialnych.

Utworzenie V4 stabilizującej region i otwartej na współpracę z Zachodem było ważnym argumentem politycznym w relacjach jej członków z instytucjami euroatlantyckimi, szczególnie na tle dramatycznych wydarzeń i konfliktów w państwach powstałych po rozpadzie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ) oraz niektórych krajach byłego ZSRR¹⁰. Ten korzystny wizerunek wzmocniło zaproszenie krajów V4 do programu „Partnerstwo dla Pokoju” i następnie przystąpienie do NATO i UE. Efektem było m.in. wsparcie Bratysławy w nadrabianiu zaległości integracyjnych po upadku Meciarów i zabiegach Słowacji o członkostwo w UE. Nowy status wzmocnił prestiż i atrakcyjność państw Grupy Wyszehradzkiej w sferze stosunków międzynarodowych¹¹.

Kryzys migracyjny i polityczne odrodzenie V4

Przystąpienie państw V4 do NATO i UE spowodowało, że zniknęły najważniejsze przesłanki rozwijania współpracy regionalnej. Zaczęły one preferować własne interesy, co osłabiało polityczne możliwości regionu. Po wejściu do głównych organizacji euroatlantyckich nie opracowały nowej, kompleksowej wizji współpracy w polityce zagranicznej, obrony i bezpieczeństwa, polityce gospodarczej, energetyce itd. Pytano, czy Grupa Wyszehradzka ma przyszłość¹². Uaktywniły się dawne animozje, do głosu doszły odmienne koncepcje polityczne. Polska, największa wśród

⁹ A. Aslund, *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, tłum. M. Rusiński, KiW, Warszawa 2010.

¹⁰ B. Góralczyk, *Współpraca Wyszehradzka: geneza, doświadczenia, perspektywy*, PFSM, Warszawa 1999.

¹¹ Rozważano rozszerzenie Grupy, a wśród potencjalnych członków wskazywane były Litwa, Słowenia, Rumunia, Bułgaria i Chorwacja. Przywódcy V4 zdecydowali jednak, że Grupa nie będzie powiększana. E. Kuźlewska, A.R. Bartnicki, *Grupa Wyszehradzka – nowe wyzwania bezpieczeństwa i perspektywy współpracy*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 11/2017, s. 106, DOI: <https://doi.org/10.14746/rie.2017.11.8>.

¹² K. McDonagh, *A view on Central Europe: Does the V4 have a future?*, Bratislava – Globes, 16.07.2014.

całej czwórki, wykazywała ambicje współdecydowania o kierunkach rozwoju UE i NATO, m.in. w ramach współpracy z Niemcami i Francją w Trójkącie Weimarskim. Tych aspiracji przywódczych inne kraje Grupy jednak nie popierały, a V4 jako całość nie miała strategii współdziałania¹³. Z kolei skutki globalnego kryzysu finansowego przeniesione do strefy euro spowodowały, że UE przestała być widziana w EŚW jedynie jako szansa modernizacyjna. Jej słabnąca zdolność do rozwiązywania kolejnych kryzysów (gospodarczego, bezpieczeństwa, migracyjnego itd.) stała się źródłem narastania i kumulacji problemów włącznie z kwestiami tożsamościowymi.

Kryzys różnicował reakcje na nowe problemy i wyzwania: Węgry od 2010 r. i Polska od 2015 r. akcentują mocno znaczenie państwa narodowego i odwracają częściowo kierunki zmian ustrojowych z lat 90.; Słowacja weszła w 2009 r. do strefy euro i wzmacnia integrację z krajami „twardego rdzenia”, a wszystkie państwa V4 redefiniują cele i formy współpracy wynikające ze zmian w Unii oraz jej otoczeniu zewnętrznym. Najistotniejszym ich katalizatorem politycznym w krajach Grupy okazał się jednak kryzys migracyjny w lecie 2015 r. Niekonsultowana z państwami regionu polityka kanclerz Angeli Merkel i stanowisko Komisji Europejskiej (KE) dotyczące obowiązkowych kwot uchodźców wzbudziły sprzeciw w EŚW. Uruchomiły reakcje konsolidacyjne i zdefiniowały nowy wspólny mianownik politycznej współpracy w ramach V4. Szczególnie ważne było w tym zakresie stanowisko rządu węgierskiego, który po przejściu 200 tys. migrantów zmierzających do Niemiec i Szwecji uznał ich za zagrożenie dla porządku społecznego i węgierskiej tożsamości narodowej. Do tego stanowiska przyłączyły się inne kraje V4, w tym Polska po zmianie rządu w 2015 r. Relacje krajów Grupy z UE otworzyły nową linię podziału. Kryzys migracyjny dostarczył pretekstu do manifestowania większej asertywności w stosunkach z Unią, co jest przejawem zmian politycznych wynikających z przejścia władzy lub rosnących wpływów partii antyliberalnych i eurosceptycznych, krytycznych wobec transformacji ustrojowych podjętych w latach 90.¹⁴ Na Węgrzech i w Polsce (rzadziej w Czechach i na Słowacji) V4 zaczęła być traktowana jako narzędzie populistycznej, autorytarnej i neokonserwatywnej polityki, ukierunkowanej na ograniczanie

¹³ Państwa V4 „przez niemal dwie dekady nie były w stanie dopracować się wspólnych projektów infrastrukturalnych, przemawiać jednym głosem na forum UE i NATO, wspólnie określać obszary zagrożeń i współpracować w celu ich eliminacji”. E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, op. cit., s. 104.

¹⁴ B. Góralczyk, *Partie polityczne państw Grupy Wyszehradzkiej wobec UE: kierunki myślenia i działania w obliczu kryzysu*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs”, nr 3/2019.

wpływów liberalnego Zachodu i jego instytucji, w tym UE, oraz konsolidację środowisk politycznych o zbliżonej orientacji ideologicznej¹⁵.

Potencjał ekonomiczny i demograficzny państw Grupy Wyszehradzkiej w UE

Znaczenie gospodarcze krajów V4 w UE rozpatrywanych łącznie obrazują wybrane wskaźniki demograficzne i ekonomiczne. Warto odnotować, że brexit powoduje zwiększenie ich roli i zasobów w Unii, np. udział Polaków zwiększył się statystycznie z 7,4 do 8,5%. Według Eurostatu w końcu 2019 r. na kraje Grupy Wyszehradzkiej przypadało łącznie 7,1% całkowitego PKB i 14,3% populacji UE-27. Dla porównania w przypadku Niemiec było to 24,7% unijnego PKB (18,6% populacji), Francji 17,4% (15% populacji), Włoch 12,8% (13,5% populacji) oraz Hiszpanii 8,9% (10,6% populacji)¹⁶ (zob. tabela 1)¹⁷.

Gospodarki Grupy rozwijają się dynamiczniej niż w innych krajach UE. Jest to następstwo ukształtowania w państwach V4 modeli rozwoju gospodarczego, które sprzyjają wyższemu wzrostowi PKB. Istotne były realizowane polityki gospodarcze, reformy instytucjonalne wprowadzone w okresie transformacji oraz duży napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) budujący potencjał przemysłowy i eksportowy. Państwa Grupy dyskontują też rentę położenia wynikającą z bliskości Europy Zachodniej, zwłaszcza Niemiec. Przenoszenie kapitału i technologii, powiększanie rynku, łączenie zasobów pracy i korzyści specjalizacji produkcyjnej oraz włączenie w międzynarodowe łańcuchy dostaw spowodowało, że stały się one znaczącymi eksporterami, wypracowują dodatnie bilanse handlowe i dysponują stabilnymi budżetami. Rośnie rola Grupy jako przemysłowego zaplecza i czynnika konkurencyjności gospodarki Niemiec. „Od 1989 roku Niemcy stały się najważniejszym partnerem handlowym i inwestycyjnym dla państw V4, co miało znaczący wpływ na ewolucję modelu gospodar-

¹⁵ Podobnie jak Inicjatywa Trójmorza, działania V4 po 2015 r. są różnie interpretowane: 1) jako dopełnienie integracji europejskiej zacieśniające współpracę regionu w obronie przed rosyjskim neoimperializmem; 2) przeciwdziałanie dyktatowi Berlina, Paryża i Brukseli bądź też 3) tworzenie alternatywy wobec możliwego pogłębiania się kryzysu UE. K. Świder, *Europa Środkowa jako obszar projektowania geopolitycznego*, „Studia Europejskie”, nr 2/2018, s. 25. Interpretacje te nie muszą się wykluczać i są też odmiennie akcentowane.

¹⁶ Występują odwrotne relacje między wytwarzanym PKB a liczebnością mieszkańców krajów V4 w porównaniu z państwami „rdzenia”, w których procentowo mniejsza populacja generuje większy dochód narodowy.

¹⁷ Ze względu na opuszczenie UE przez Wielką Brytanię dane Eurostatu od 31 stycznia 2020 r. obejmują wskaźniki 27 państw członkowskich. Oznacza to ubytek ok. 16% PKB oraz 13% populacji UE.

Tabela 1. Powierzchnia, populacja i PKB państw V4 na tle Niemiec oraz UE (2019)

	Niemcy	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
Terytorium (km)	357 380	312 697	78 868	93 011	49 035
Populacja (mln)*	83,2	38	10,7	9,8	5,5
Populacja jako % UE-27*	18,6	8,5	2,4	2,2	1,2
Populacja jako % UE-28**	16,2	7,4	2,1	1,9	1,1
PKB w euro (mln) <i>ceny bieżące***</i>	3435,2	529,0	224,0	143,8	94,2
Udział w PKB UE-27****	24,7	3,8	1,6	1,0	0,7
PKB <i>per capita</i> według indeksu siły nabywczej (UE-27 –100%)*****	121	73	92	74	76

* <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081093/3-10072020-AP-EN.pdf/d2f799bf-4412-05cc-a357-7b49b93615f1> (dostęp 26.07.2020)

** z uwzględnieniem Wielkiej Brytanii, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9967985/3-10072019-BP-EN.pdf/e152399b-cb9e-4a42-a155-c5de6dfe25d1> (dostęp 26.07.2020)

*** <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en> (dostęp 26.07.2020)

**** <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200508-1> (dostęp 26.07.2020)

***** <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en> (dostęp 26.07.2020)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

czego Europy Środkowej i pomogło w procesie modernizacji regionu”. Równocześnie „państwa Grupy Wyszehradzkiej stały się najważniejszym globalnym partnerem Niemiec zarówno w eksporcie, jak i imporcie”¹⁸.

Z kolei Niemcy (i niektóre inne kraje Europy Zachodniej), przeprowadzając delokalizację części produkcji i usług do V4, wzmocniły swoją pozycję konkurencyjną w UE, co ułatwiło im eksport m.in. na dynamicznych rynkach azjatyckich. Dzięki silnym i stabilizującym powiązaniom z gospodarką niemiecką kryzys w strefie euro uderzył w kraje V4 w mniejszym stopniu niż w republiki bałtyckie zorientowane na państwa nordyckie (Polska była jedynym państwem UE, które w tym okresie osiągnęło wzrost PKB o 1,7%)¹⁹. Miarą sukcesu Grupy jest stopniowa konwergencja

¹⁸ K. Popławski, *Rola Europy Środkowej w gospodarce Niemiec*, OSW, Warszawa 2016, s. 5.

¹⁹ W tym czasie na Węgrzech PKB spadło o 6,7%, na Słowacji 5,5% i w Czechach 4,3%. Natomiast na Łotwie spadek ten wyniósł 17%, na Litwie 15,8%, a w Estonii 12,3%. *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, red. G. Gorzelak, Ch.Ch. Goh, World Bank – Scholar, Warszawa 2010.

do poziomu rozwoju UE-15. Wszystkie są zaliczane do państw o wysokich dochodach, a według Eurostatu na koniec 2019 r. udział polskiej gospodarki w PKB Unii jest większy niż Belgii lub Szwecji.

Już przed pandemią koronawirusa pod względem dochodu na mieszkańca – przy uwzględnieniu realnej siły nabywczej – państwa V4 szybko zbliżały się do krajów Południa i wyprzedziły Grecję oraz Portugalie (Czechy zrównały się z Włochami i Hiszpanią)²⁰. Skutki COVID-19 raczej nie zatrzymają tej tendencji. W porównaniu z Europą Południową następstwa pandemii, mierzone m.in. liczbą zachorowań i zgonów oraz spadkiem PKB, mają w Europie Środkowej charakter mniej drastyczny. Chociaż jej negatywne efekty gospodarcze są porównywane do recesji transformacyjnej z początku lat 90., mogą być krótkotrwałe. Kraje V4 ze względu na silne powiązania z gospodarką niemiecką, która otrzymuje największe w UE wsparcie finansowe ze strony rządu, mają też duże szanse na stosunkowo szybką odbudowę. Ze względu na niższe koszty pracy i stworzone przez trzy dekady powiązania gospodarcze, niebawem otworzą się prawdopodobnie również nowe, „pokowidowe” możliwości skorzystania z powrotu zachodnich inwestycji przemysłowych z krajów azjatyckich do Europy (*nearshoring*)²¹.

Słabość współpracy gospodarczej państw V4

V4 była jednym z ośrodków aktywności ukierunkowanej na zbliżenie ze strukturami gospodarczymi Europy Zachodniej, czego przykładem stało się utworzenie w 1992 r. Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Ten aspekt współdziałania jest rozwijany także po wejściu krajów regionu do UE. Na przykład podczas przewodnictwa Polski w V4 w latach 2016–2017 kontynuowano współpracę m.in. w zakresie polityki migracyjnej, transportowej i energetycznej, klimatycznej i ochrony środowiska, rynku cyfrowego, optymalizacji i uszczelniania systemów podatkowych, rolnictwa, demografii, zdrowia, nauki, technologii i innowacji, bezpieczeństwa i stabilności regionu, polityki spójności. Realizowano wspólne ustalenia dotyczące polityki spójności UE, działań na rzecz wspólnego rynku, bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności, a także polityki mi-

²⁰ J. Bielecki, *Europa Środkowa staje się bogatsza od Włoch i Hiszpanii*, „Rzeczpospolita”, 5.07.2020.

²¹ *Eastern Europe's recession*, „The Economist”, 30.05.2020. Według prognoz KE recesja w krajach V4 w 2020 r. ma być niższa, z wyjątkiem Słowacji, niż w całej UE (- 8,3% PKB) i w strefie euro (-8,7%). W Polsce ma ona wynieść - 4,6%; w Czechach - 7,8%; na Słowacji - 9,0%, a na Węgrzech - 7,0%. Dla porównania: we Włoszech recesja ma wynieść - 11,2% PKB; w Hiszpanii - 10,9%; we Francji - 10,6%; w Portugalii - 9,8%; w Grecji - 9,0%, natomiast w Niemczech - 6,3%. Por. European Commission, *European Economic Forecast: Summer 2020*, Luxembourg, July 2020, s. 38.

gracyjnej. Jako główne mechanizmy i instrumenty wskazywano regularne i doraźne konsultacje z politykami wysokiego szczebla, spotkania eksperckie, opracowanie wspólnych dokumentów w kluczowych kwestiach (deklaracje, listy intencyjne, spotkania ambasadatorów itd.). Organizowane są także spotkania V4 z kluczowymi politykami UE i państw członkowskich oraz z przedstawicielami innych organizacji regionalnych²².

Największym sukcesem krajów Grupy Wyszehradzkiej było wspólne wystąpienie podczas negocjacji wieloletniego budżetu UE na lata 2014–2020 (w czym pomogło utworzenie grupy państw „przyjaciół spójności” lobbujących na rzecz utrzymania finansowania sprzyjającego konwergencji)²³. Państwa V4 nie wytworzyły jednak silnych mechanizmów synergii gospodarczej (wewnętrznej i zewnętrznej) oraz nie dopracowały się znaczących projektów infrastrukturalnych. Ze względu na deficyty kapitałowe i technologiczne rywalizują między sobą o pozyskanie inwestycji zagranicznych²⁴. Można wskazać kilka innych znaczących powodów ich słabej współpracy ekonomicznej.

Początkowo należały do nich: niski poziom rozwoju gospodarczego w porównaniu z państwami EWG/UE, wczesny etap tworzenia nowoczesnych instytucji rynkowych, duże koszty zmian systemowych, deficyt kapitału inwestycyjnego oraz słabość rodzimych klas średnich i elit biznesu. Państwa V4 potrzebowały przede wszystkim kapitałów i technologii z krajów wyżej rozwiniętych, a także rynków zbytu i sieci dystrybucji ich wytwórczości. Dzięki dużym inwestycjom zagranicznym nastąpiła ekspansja eksportowa do krajów zachodnich oraz podniesienie jakości oferty handlowej i produkcyjnej. Perspektywa akcesji z Unią zdynamizowała gospodarkę Grupy. Jednak wobec ich niewielkiej komplementarności wytworzone zostały asymetryczne stosunki gospodarcze – zwłaszcza z Niemcami jako krajem otwierającym większe możliwości współpracy niż integracja w ramach V4. Jednym z przejawów takich relacji jest niski poziom współpracy ekonomicznej w Grupie, co obrazują m.in. wskaźniki kierunków wymiany eksportowej i importowej. Pokazują one, że głównym partnerem handlowym każdego z krajów Grupy Wyszehradzkiej są Niemcy. Nieco inaczej jest w przypadku Czech i Słowacji (tabele 2 i 3).

²² Działania krajów V4 realizowane są również z udziałem przedstawicieli innych państw, zwłaszcza Bułgarii, Chorwacji, Rumunii i Słowenii oraz partnerów spoza UE, np. Korei Południowej. *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej. 1 lipca 2016–30 czerwca 2017*, MSZ, Warszawa 2017. Odbывают się też spotkania z przedstawicielami Unii Beneluksu, Rady Nordyckiej i republik bałtyckich.

²³ M. Prawda, *The Visegrad Group in the Experienced Europe*, w: *Place and Role of the Visegrad Group...*, op. cit., s. 18.

²⁴ E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, op. cit., s. 104.

Tabela 2. Główne kierunki eksportu krajów V4 (w %)

2017		2012		2017		2012	
Czechy				Węgry			
Niemcy	32,6	Niemcy	31,4	Niemcy	28,0	Niemcy	25,1
Słowacja	7,6	Słowacja	9,0	Rumunia	5,4	Rumunia	6,0
Polska	6,0	Polska	6,1	Włochy	5,2	Słowacja	6,0
Francja	5,0	Francja	5,1	Austria	5,0	Austria	5,8
UE-28	83,9	UE-27*	81,0	UE-28	81,2	UE-27	56,7
Polska				Słowacja			
Niemcy	28,2	Niemcy	25,2	Niemcy	20,6	Niemcy	21,4
Wlk. Bryt.	6,6	Wlk. Bryt.	6,8	Czechy	11,6	Czechy	14,1
Czechy	6,6	Czechy	6,3	Polska	7,8	Polska	8,4
Francja	5,7	Francja	5,9	Francja	6,3	Węgry	7,3
UE-28	79,6	UE-27	76,0	UE-28	85,7	UE-27	83,8

* W 2012 r. UE nie obejmowała Chorwacji, która uzyskała członkostwo w Unii w 2013 r.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych The Economist: Pocket World Figures 2015 i 2020 editions.

Kraje Grupy Wyszehradzkiej mają wyższą wymianę handlową z Niemcami na jednego mieszkańca niż Francja czy Wielka Brytania (ze znaczącym wzrostem po 2009 r.)²⁵. Równie stabilne, lecz w innych proporcjach, są relacje państw Grupy z rynkiem UE i wynoszą w eksporcie od blisko 80% udziału (Polska) do ponad 85% (Słowacja). Zbliżona sytuacja dotyczy importu, w którym udział krajów UE także dominuje, choć w mniejszym zakresie ze względu na znaczący udział dóbr pośrednich lub finalnych z krajów pozaunijnych, jak surowce i paliwa z Rosji lub produkty konsumpcyjne z Chin.

W praktyce zatem współpraca w ramach V4 ma głównie charakter polityczny, który w niewielkim zakresie przekłada się na gospodarkę, np. dla Węgier wymiana handlowa w ramach Grupy ma stosunkowo niewielkie znaczenie, zwłaszcza w eksporcie. Pewien wyjątek tworzą Czechy i Słowacja, których wymiana handlowa odzwierciedla długą przynależność do wspólnego państwa – Czechosłowacji i dziedzictwa monarchii habsburskiej. Słabe sformalizowanie V4 i brak mechanizmów koordynacyjnych (jak w Unii Beneluksu czy Radzie Nordyckiej) sprawiają, że nie wykazuje ona zdolności do realizacji znaczących projektów gospodarczych. Zwłaszcza, że status Grupy Wyszehradzkiej pozostaje ambiwalentny i wysoce

²⁵ K. Popławski, op. cit., s. 18. Współpracy z gospodarką niemiecką sprzyja duży udział przemysłu w PKB krajów V4, należący do najwyższych w UE. Według Banku Światowego wynosił on w 2018 r. w Czechach 32,2%; na Słowacji 30,1%, w Polsce 28,6%, na Węgrzech 25,4%, a w Niemczech 27,4%. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/Share_of_industry/European-union/ (dostęp 1.09.2020).

Tabela 3. Główne kierunki importu krajów V4 (w %)

2017		2012		2017		2012	
Czechy				Węgry			
Niemcy	39,8	Niemcy	29,3	Niemcy	27,0	Niemcy	24,8
Polska	9,1	Polska	7,7	Austria	6,5	Rosja	8,8
Chiny	7,3	Słowacja	7,4	Chiny	6,1	Chiny	7,4
Słowacja	5,8	Chiny	6,3	Polska	5,6	Austria	7,2
UE-28	78,2	UE-27	75,3	UE-28	76,1	UE-27	63,27
Polska				Słowacja			
Niemcy	28,8	Niemcy	26,2	Niemcy	19,8	Niemcy	17,8
Chiny	8,1	Rosja	11,5	Czechy	16,6	Czechy	17,1
Holandia	6,1	Holandia	5,7	Austria	10,5	Rosja	9,7
Rosja	6,1	Włochy	5,1	Polska	6,7	Węgry	7,6
UE-28	71,7	UE-27	67,7	UE-28	79,8	UE-27	73,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych The Economist: Pocket World Figures 2015 i 2020 editions.

problematiczny ze względu na odmiennosc celów i interesów jej członków, niejednoznaczność linii rozwojowej, brak wymiaru legislacyjnego na poziomie subregionalnym, jak również instrumentów formalnych uzgodnień i konsultacji, np. w postaci wspólnego parlamentu z ograniczoną delegacją ustawodawczą²⁶.

Strukturalne ograniczenia roli gospodarczej Grupy Wyszehradzkiej w UE

Kryzys zadłużeniowy w strefie euro podważył koncepcje konwergencji leżącej u podstaw UE. Ujawnił różnicowania, których przejawem są procesy dywergencji politycznej i gospodarczej oraz dyskusja o Europie „wielu prędkości”. Utrwała się podział na wysoko rozwinięte państwa „rdzenia” strefy euro, skupione wokół Niemiec, Francji, Beneluxu i Austrii, a także dwie grupy „krajów peryferyjnych” – w Europie Południowej oraz Europie Środkowej i Wschodniej. W takich okolicznościach jednym z głównych problemów zmian systemowych w EŚW jest rola strukturalnych zależności w relacjach z krajami „rdzenia”. Wspólnym mianownikiem dyskusji w tym zakresie jest teza, że kraje V4 weszły do UE na zasadach dających przewagę interesom państw zachodnich i ich instytucji gospodarczych. Niemające precedensu tempo zwiększania udziału

²⁶ A. Orzelska-Stączek, *Should the Visegrad Group Became an International Organization Given the Challenges in International Relations?*, w: *Place and Role of the Visegrad Group...*, op. cit., s. 117–134; także E. Kuźlewska, A.R. Bartnicki, op. cit.

inwestorów zagranicznych w regionie spowodowało, że transnarodowe korporacje (TNCs) z krajów „rdzenia” zdominowały kluczowe sektory – pośrednictwo finansowe, telekomunikację, przemysły eksportowe i handel detaliczny oraz największe przedsiębiorstwa z listy 500. Proces ten w końcu lat 90. znalazł odzwierciedlenie w określeniach V4 jako wariantów „kapitalizmu bazującego na inwestycjach zagranicznych” bądź „zależnej gospodarki rynkowej”²⁷.

Instytucje gospodarcze państw Grupy Wyszehradzkiej, wzorowane na unijnych, szybko zintegrowały się z rynkami międzynarodowymi, a rozwój regionu oparty został na eksporcie dóbr średnio i wysoko przetworzonych, produkowanych głównie przez miejscowe filie TNCs²⁸. Powstał system będący kombinacją zorientowanego na eksport rozwoju gospodarczego, finansowo uzależnionego (ze względu na słabość krajowego kapitału) od inwestycji zagranicznych i funduszy unijnych. Taka postępująca „europeizacja” może jednak oznaczać dalszą „peryferyzację” w postaci zależności od kapitału zagranicznego, importowanych technologii i rynków zbytu w krajach „rdzenia”, zwłaszcza Niemiec²⁹. Cechą charakterystyczną gospodarek regionu stał się dualizm rozwoju bardziej produktywnych i rentownych firm z udziałem inwestorów zagranicznych oraz mniej efektywnych przedsiębiorstw krajowych, a także koncentracja geograficzna i sektorowa bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Nie rosną znacząco zdolności rodzimych przedsiębiorstw niezbędne do długookresowego wzrostu i konkurencyjności. Jednocześnie technologiczna aktywność oddziałów zagranicznych korporacji jest często implementowana bez znaczących powiązań z krajowymi systemami innowacji. Tendencje te pogłębiają różnicowania gospodarcze, regionalne i społeczne, dodatkowo powiększane przez napływ BIZ. W sferze następstw przypominają one problemy znane z teorii zależności i teorii systemu światowego, które cha-

²⁷ B. Farkas, *Models of Capitalism in the European Union. Post-crisis Perspectives*, Palgrave, London 2016, DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60057-8>; D. Bohle, B. Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press, Ithaca 2012, DOI: <https://doi.org/10.7591/9780801465666>; A. Nölke, A. Vliegenhart, *Enlarging The Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics”, no. 61(4)/2009, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>.

²⁸ M. Myant, J. Drahokoupil, *Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe and Central Asia*, Wiley & Sons, Hoboken 2011, DOI: <https://doi.org/10.4000/regulation.13351>.

²⁹ Istotę problemu obrazuje żart wskazujący na dwa główne zagrożenia dla Czech: 1) Niemcy poczynią ogromne inwestycje i wykupią miejscową gospodarkę i 2) Niemcy nie poczynią żadnych inwestycji i gospodarka znajdzie się w stagnacji. Por. T. Judt, *Wielkie Żłudzenie? Esej o Europie*, Rebis, Poznań 2011, s. 151.

rakteryzowały rozwój wyspów i kraje półperyferyjne. Przejawem podobnych zjawisk jest powstanie nowej „klasy metropolitarnej”, elit bogactwa i klas średnich skupionych w stolicach – Budapeszcie, Pradze, Bratysławie bądź w Warszawie i kilku największych aglomeracjach w Polsce³⁰.

Kryzys w strefie euro ujawnił też wiele innych negatywnych aspektów rozwoju V4 bazującego na inwestycjach zagranicznych, m.in. radykalne ograniczenie akcji kredytowej banków kontrolowanych przez transnarodowy kapitał, ryzyka kursowe przerzucane na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe (np. kredyty denominowane we frankach szwajcarskich), a także spadek eksportu firm z udziałem kapitału zagranicznego. Częścią reakcji państw regionu na ograniczenia takiego modelu rozwoju gospodarczego stała się dyskusja o kosztach jego obsługi, w tym o optymalizacji podatkowej oraz bilansie wpływów i odpływów finansowych³¹. Jako problem krajów V4 zaczęto rozpatrywać transfer zysków za granicę, wliczanych statystycznie do PKB. Ich udział w formie dywidend od 2010 r. jest największy w Czechach – ok. 5%, mniejszy na Słowacji i Węgrzech, a najmniejszy w Polsce (ok. 2% rocznie)³². Tego rodzaju szacunki prowadzą do wniosku, że rozwój państw Grupy Wyszehradzkiej jest w rzeczywistości mniejszy niż prezentują to oficjalne statystyki³³. Dostarczają one również przesłanek do wyjaśnień rozbieżności między wskaźnikami wzrostu PKB w tych państwach a znacznie wolniejszą poprawą standardu życia miesz-

³⁰ B. Pula, *Globalization Under and After Socialism. The Evolution of Transnational Capital in Central and Eastern Europe*, Stanford University Press, California 2018, s. 194–195, DOI: <https://doi.org/10.11126/stanford/9781503605138.001.0001>; K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, IFiS PAN, Warszawa 2013.

³¹ Międzynarodowe inwestycje są trudne do monitorowania i klasyfikowania ze względu na ich często nietransparentne pochodzenie. Szacuje się, że ok. 1/3 światowych przepływów finansowych stanowią transakcje wielokrotnie realizowane przez państwa trzecie, co prowadzi do nadużyć podatkowych, uszczupleń budżetowych, a także zaburzania konkurencji w krajach goszczących inwestorów zagranicznych. Takich transferów dokonują zwłaszcza TNCs, które korzystają z preferencji podatkowych w niektórych państwach; w Europie dotyczy to m.in. Cypru, Luksemburga, Holandii i Wielkiej Brytanii. Por. D. Aykut, A. Sanghi, G. Kosmidou, *What to Do When Foreign Direct Investment is Not Direct or Foreign: FDI Round Tripping*, World Bank, 28.04.2017, DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8046>.

³² S. Septimiu, *FDI in the Czech Republic: A Visegrád Comparison*, Economic Brief 042, EC, February 2019, https://ec.europa.eu/info/publications/foreign-direct-investment-czech-republic-visegrad-comparison_en (dostęp 10.09.2019).

³³ Eksperti Centre for European Reform zwracają uwagę, że konwergencja dochodowa krajów V4 do państw „rdzenia” jest w znacznej mierze nie tyle skutkiem dużego wzrostu ich PKB, ile raczej obniżenia poziomu rozwoju w strefie euro, który umożliwia ich szybsze doganianie i przeganianie. <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2017/all-not-well-visegrad-economies> (dostęp 10.07.2020).

kańców³⁴. Dynamiczne zmiany gospodarcze w ostatnich latach tworzą nowe bariery wspólne (w różnym zakresie) dla państw Grupy. Wśród nich wskazuje się zwłaszcza „pułapkę średniego dochodu”, rosnące niedobory pracowników i koszty pracy oraz kwestię otwartości krajowych rynków pracy na zagraniczną imigrację zarobkową. Wiele państw po osiągnięciu ok. 60% (+/-10%) amerykańskiej zamożności przestaje nadrobić dystans wobec Stanów Zjednoczonych – największej gospodarki świata, stanowiącej układ odniesienia. Tak się stało m.in. w przypadku Grecji i Portugalii, które bazują na średnio zaawansowanej produkcji. Pułapka średniego dochodu jest spowodowana zmniejszającą się rentownością inwestycji wymuszającą poszukiwanie innych źródeł rozwoju – przede wszystkim przestawienia się na innowację i technicznie zaawansowany kapitał³⁵.

Kontrowersje polityczne wokół współpracy gospodarczej V4

Stanowiska prezentowane przez kraje Grupy Wyszehradzkiej na forum unijnym w uproszczeniu można sprowadzić do reguły „cztery kraje i trzy stanowiska”, przy czym Węgry i Polska wykazują skłonność do prowadzenia odrębnej polityki, a Czechy i Słowacja mają zwykle zbliżone perspektywy. Nieco inaczej relacje wewnątrz V4 kształtują się w zakresie kwestii ustrojowych i gospodarczych, w których od kilku lat występuje podział na państwa „demokracji nieliberalnej” (*illiberal democracy*) oraz kraje kontynuujące w zmodyfikowanej wersji strategię rozwoju z lat 90. Węgry (od 2010) i Polska (od 2015 r.) odchodzą od modelu trójpodziału władzy typowego dla Europy Zachodniej. Rządy sprawują w nich partie nacjonalistyczno-populistyczne i konserwatywne. Centralizują władzę

³⁴ Na przykład pomimo wzrostu poziomu technologicznego i wartości dodanej w przedsiębiorstwach płace w sektorze przemysłowym są w Polsce nadal cztery razy niższe niż w Niemczech i niewiele wyższe niż w Chinach. Zbliżone proporcje płacowe (z lokalnymi korektami) występują także w innych państwach regionu. <https://300gospodarka.pl/news/pensje-w-przemysle-w-polsce-sa-czterokrotnie-nizsze-niz-w-niemczech-i-niewiele-wyzsze-niz-w-chinach-to-wciaz-nasza-glowna-zaleta> (dostęp 15.07.2020). Problem ten wzbudza duże kontrowersje także w Czechach, gdzie w 2015 r. spółki kontrolowane przez inwestorów zagranicznych odpowiadały za 42% wytworzonej wartości dodanej (przy wartości 35% dla Polski i 20% dla Niemiec). Nieproporcjonalne przełożenie wyników wzrostu gospodarczego na poprawę wynagrodzeń rodzi zainteresowanie relacją dochodu narodowego brutto (DNB), tj. pieniędzy pozostających w czeskich rękach, do PKB jako wartości produktów i usług wytworzonych w kraju bez względu na kraj siedziby właściciela. K. Dębiec, *Kraj bez bezrobocia. Specyfika czeskiego rynku pracy*, OSW, Warszawa, lipiec 2019, s. 48–49.

³⁵ S. Aiyar, R. Duval, D. Puy, Y. Wu, L. Zhang, *Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap*, IMF, March 2013, DOI: <https://doi.org/10.5089/9781484330647.001>.

wykonawczą, realizując równocześnie trzy polityki: etatystyczną (opierającą się na wielkich korporacjach państwowych), liberalną ekonomicznie (część regulacji gospodarczych, system emerytalny) i paternalistyczną w sferze społecznej (rozbudowane transfery rodzinne, marginalizowanie dialogu społecznego). W państwach tych dokonuje się zwrot w kierunku kapitalizmu państwowego. W warunkach słabości rodzimego kapitału prywatnego jego zasadniczą częścią jest zwiększenie roli państwa w gospodarce, w tym udziału we własności przedsiębiorstw. Deklaratywnie działania te mają na celu przede wszystkim przełamanie zagrożeń związanych z utrwalaniem pozycji zależnej gospodarki rynkowej i zmniejszenie zagrożenia „pułapką średniego dochodu”. Oparcie rozwoju gospodarki na sektorze państwowym budzi jednak duże kontrowersje³⁶.

Doświadczenia nomenklaturowego etatyzmu w EŚW wskazują, że wsparcie dla państwowych „championów” gospodarki jest jednak obciążone dużym ryzykiem złej alokacji zasobów. Przemieszczenie funkcji właścicielskich, regulacyjnych i zarządczych sprzyja nowym formom monopolizacji i upolitycznienia gospodarki oraz korupcji, a także obniża standardy instytucjonalne w sferze publicznej. Wiąże się również z niższą efektywnością państwowych przedsiębiorstw w porównaniu z firmami z udziałem kapitału zagranicznego lub prywatnego kapitału krajowego³⁷. Kryzysy państwowych banków w Czechach w latach 90. (a później także w Słowenii) potwierdziły negatywne konsekwencje podobnych działań.

³⁶ Na Węgrzech w latach 2010–2013 wartość udziału państwa we własności podwoiła się. B. Farkas, op. cit., s. 414. W latach 2010–2016 ponad 80% transakcji re-nacjonalizacyjnych dotyczyło podmiotów zagranicznych. Polska również zwiększa własność państwową, zwłaszcza w usługach finansowych i energetyce, np. w bankowości udział kapitału krajowego kontrolowanego przez państwo przekroczył 52%, w sektorze energetycznym 60%. Zob.: K. Jasiecki, „*Conservative modernization*” and the rise of Law and Justice in Poland, w: *New Conservatives in Russia and East Central Europe*, red. K. Bluhm, M. Varga, Routledge, London, New York 2019, s. 130–153, DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351020305-7>. Dla porównania: udział w aktywach sektora bankowego podmiotów z dominującym kapitałem zagranicznym w Czechach i na Słowacji wynosi odpowiednio 92% i 84% (w Wielkiej Brytanii 38%, we Włoszech 8%, w Niemczech 7%, we Francji i Hiszpanii po 5%). Zob.: NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 88.

³⁷ Ch.J. Richmond et al., *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859> (dostęp 31.01.2020); M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, PWN, Warszawa 2018. W sprawie konsekwencji rosnącego podporządkowania gospodarki rządów na Węgrzech i w Polsce por. M. Szanyi, *The emergence of patronage and changing forms of rent-seeking in East Central Europe*, „Post-Communist Economies”, DOI: <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1693738>.

Pomimo wspierania przez państwo reindustrializacji, promocji eksportu krajowych firm oraz nowoczesnych technologii na Węgrzech i w Polsce nie ma danych potwierdzających, że państwa te są w stanie odejść od strategii wzrostu opartego na kapitale zagranicznym³⁸. Wydaje się, że dla przyszłości ważniejsze niż renacjonalizacja przedsiębiorstw jest eliminowanie luki między krajową produktywnością pracy a produktywnością wiodących gospodarek świata, wzmocnienie efektu rozlewania się (*spillover effect*) w przedsiębiorstwach krajowych i podnoszenie ich konkurencyjności³⁹. Na tle Węgier bądź Polski Czechy i Słowacja nie zmieniły znacząco modelu rozwojowego. W Czechach, gdzie rządzą partie o silniejszych preferencjach centro-lewicowych i liberalnych oraz na Słowacji, gdzie u władzy jest partia konserwatywnej socjaldemokracji i narodowców, nie ukształtował się jednolity ideologicznie blok władzy. Antyliberalne tendencje polityczne są w tych krajach słabsze i w mniejszym stopniu przekładają się na gospodarkę. Jednak sytuacja Słowacji jest zasadniczo odmienna na tle innych państw V4. Od 2009 r. należy ona do strefy euro. Uczestniczy w „twardym rdzeniu” procesów integracyjnych, co dało jej znaczne korzyści polityczne, m.in. większą zdolność do budowania koalicji i forsowania własnych interesów w Unii⁴⁰. Natomiast Polska i Czechy dystansują się od przyjęcia wspólnej waluty, co politycznie lokuje je na obrzeżach UE.

Oprócz rozbieżności systemowych i politycznych między krajami Grupy występują również inne typy różnicowań, wynikające z odmiennego definiowania interesu narodowego. Na przykład Polska ma ambicje stać się znaczącym europejskim hubem gazowym, przez co wchodzi w konflikt z analogicznymi dążeniami Węgier, które w tym zakresie współpracują z Federacją Rosyjską. Te przywołane, jedne z wielu, rozbieżności mają określone konsekwencje, polegające między innymi na słabej obecności w debacie publicznej wspólnych inicjatyw gospodarczych (analogicznych chociażby do szwedzko-duńskiego mostu drogowo-kolejowego łączącego Malmö z Kopenhagą), które świadczyłyby o żywotności i perspektywach współpracy Grupy. Chociaż pewne działania w ostatnim czasie są podej-

³⁸ B. Pula, op. cit., s. 208–212. Jedną z miar niewielkich możliwości samodzielnych inwestycji krajów V4 są dane, zgodnie z którymi na koniec 2017 r. udział banków działających w całym regionie ESW w strukturze aktywów unijnego sektora bankowego wynosił niespełna 1,5%. M. Markiewicz, *Sektor bankowy w krajach ESW a wejście do strefy euro*, w: *Jak żyć z Euro? Doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, red. W.M. Orłowski, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2018, s. 52.

³⁹ B. Farkas, op.cit., s. 209; M. Myant, *The Limits to Dependent Growth in East-Central Europe*, *Revue de la regulation*, Autum 2018, s. 302, <https://journals.openedition.org/regulation/13351?lang=en> (dostęp 12.12.2019).

⁴⁰ B. Nowak, *Konsekwencje polityczne wejścia do strefy euro Słowacji i krajów bałtyckich*, w: *Jak żyć z Euro? Doświadczenia...*, op. cit., s. 43–46.

mowane, to wciąż jedynym liczącym się projektem pozostaje *Via Carpatia*, a słabość wspólnych działań obrazuje finansowanie Funduszu Wyszehradzkiego, który dysponuje symbolicznym budżetem na poziomie ok. 8 mln euro rocznie, który sponsoruje głównie niewielkie projekty badawcze.

Poza stosunkiem do wieloletniego budżetu UE w innych istotnych kwestiach gospodarczych rzadko kraje V4 wypracowują wspólne stanowiska. Przykładem są prace nad dyrektywą usługową (Pakiet Mobilności), a później stanowisko w sprawie neutralności klimatycznej i transformacji niskoemisyjnej. Istotne różnice widać również w polityce energetycznej. Węgry opierają bezpieczeństwo w tym zakresie głównie na współpracy z Federacją Rosyjską, traktując realizację wspólnego projektu jako szansę przywrócenia pragmatycznej współpracy między Wschodem i Zachodem (budowa elektrowni jądrowej w Paks, wsparcie dla rurociągu South Stream). Z kolei Polska akcentuje konieczność osłabienia zależności energetycznej od Rosji w oparciu o współpracę z Norwegią i Danią (gazociąg Baltic Pipe) oraz Stanami Zjednoczonymi (terminal LNG w Świnoujściu).

Podsumowanie

Grupa Wyszehradzka jest przede wszystkim forum współpracy politycznej o stosunkowo niewielkim, chociaż rosnącym, znaczeniu gospodarczym (w końcu 2019 r. kraje V4 wytwarzały 7,1% PKB Unii i zamieszkiwało je 14,3% obywateli UE-27). Państwa Grupy dopiero zaczynają realizować wspólne znaczące projekty gospodarcze, czego przykładem jest międzynarodowy szlak transportowy *Via Carpatia*. Odrodzenie Grupy ma głównie charakter polityczny, związane jest przede wszystkim z kryzysem migracyjnym 2015 r. i opozycją wobec centralistycznej oraz federalistycznej koncepcji integracji europejskiej.

W kontekście ograniczonej komplementarności gospodarek różnorodność narodowych trajektorii rozwoju politycznego w Grupie zazwyczaj charakteryzują neorealistyczne lub funkcjonalistyczne teorie integracji europejskiej. Inna perspektywa kapitalizmu z wiodącą rolą inwestorów zagranicznych lub zależnej gospodarki rynkowej zwraca uwagę na położenie w międzynarodowym podziale pracy, będące zarówno przesłanką, jak i efektem peryferyjnego statusu krajów V4 w porównaniu z krajami rdzenia Unii, zwłaszcza Niemcami. Taki status jest jedną z głównych przyczyn słabości Grupy, którą pogłębiają także zróżnicowane cele polityczne państw, niski poziom integracji ekonomicznej oraz kluczowa rola kapitału zagranicznego w rozwoju gospodarczym. Obniża to pozycję Europy Środkowej w międzynarodowych łańcuchach wartości i zmniejsza możliwość koordynacji polityki gospodarczej przez rządy w krajach regionu.

Istotne są również inne aspekty statusu krajów Grupy Wyszehradzkiej w UE. Rosnące znaczenie wśród najważniejszych partnerów gospodarczych Niemiec wzmacnia ich siłę negocjacyjną. Państwa V4 stały się ważnym źródłem poprawy międzynarodowej konkurencyjności największej gospodarki Unii. Grupa może bronić interesów także innych krajów EŚW, zwłaszcza w debacie na temat „Europy wielu prędkości”. Osłabia niektóre podziały regionalne, stąd jej znaczenie może rosnać dzięki stopniowemu wypracowywaniu wspólnych stanowisk względem problemów bezpieczeństwa energetycznego, zagrożeń migracyjnych, przyszłości wspólnego rynku. Grupa ma szanse stać się narzędziem polityki regionalnej, wpływającym na przeorientowanie szlaków komunikacyjnych i energetycznych Wschód–Zachód na Północ–Południe, co sprzyjałoby większej spójności UE. Odmienne postrzeganie zagrożeń i różne interesy strategiczne (np. Polski i Węgier) stanowią jednak w tym zakresie realną przeszkodę. Polityka krajów V4 rozpatrywana w ramach głównych podziałów w UE jest często niespójna. Z jednej strony bliżej jej do krajów Europy Północnej, które wykazują nadwyżki handlowe i zrównoważone budżety. Równocześnie, podobnie jak kraje Południa Europy, Grupa należy do mało innowacyjnych peryferii UE. Dzieli ją także stosunek do strefy euro. Słowacja jest członkiem Eurolandu, Węgry nie odrzucają możliwości wejścia do niej, a Polska i Czechy nie widzą takiej potrzeby.

W jeszcze inny sposób linia podziału przebiega wokół neutralności klimatycznej i transformacji niskoemisyjnej, gdzie osamotniona, uzależniona od paliw kopalnych Polska nie znajduje wsparcia innych członków V4 na forum unijnym, co może ograniczać dostęp do środków w ramach Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji. Z kolei w sporze dotyczącym przyjmowania migrantów z Afryki Północnej i Środkowego Wschodu stanowisko Grupy jest zbieżne z podejściem wielu innych państw Unii, które kwestionują zasady relokacji promowane przez KE. Konsekwentne domaganie się uszczelnienia zewnętrznych granic UE otrzymało poparcie, czego przykładem jest m.in. wzmocnienie Frontexu. Kraje V4 są natomiast podzielone w dyskusji o systemie wartości europejskich i zasadach rządów prawa. Węgry i Polska osłabiają swoją pozycję polityczną w związku z kontrowersjami dotyczącymi kwestii ustrojowych. Wiąże się to z możliwością wprowadzenia mechanizmu uzależnienia wypłaty funduszy unijnych od stosowania zasady praworządności, czego namiastką w przypadku Polski stało się wstrzymanie grantów unijnych dla kilku miast, które wprowadziły uchwały o utworzeniu „stref wolnych od ideologii LGBT”, sprzecznych ze standardami prawnymi UE. Czesi i Słowacy nie spotykają się z zarzutami o podobnym ciężarze politycznym, co ma istotne znaczenie dla siły głosu tych państw w dyskusjach nad reformami i przyszłością Unii.

W efekcie rolę i znaczenie współpracy gospodarczej krajów Grupy Wyszehradzkiej w UE określa bardziej wypadkowa interesów poszczególnych krajów niż współdziałanie w jej ramach. Uczestnictwo państw V4 w odbudowie Unii po pandemii koronawirusa raczej nie zmieni tego stanu rzeczy. Ma on bowiem swoje długotrwałe przesłanki historyczne i geopolityczne, które znacząco wykraczają poza wymiary ekonomiczne.

Bibliografia

- Aiyar S. i inni, *Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap*, IMF, March 2013, DOI: <https://doi.org/10.5089/9781484330647.001>.
- Aslund A., *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, KiW, Warszawa 2010.
- Aykut D., Sanghi A., Kosmidou G., *What to Do When Foreign Direct Investment is Not Direct or Foreign: FDI Round Tripping*, World Bank, 28.04.2017, DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8046>.
- Bałtowski M., Kwiatkowski G., *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, PWN, Warszawa 2018.
- Bohle D., Greskovits B., *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press, Ithaca 2012, DOI: <https://doi.org/10.7591/9780801465666>.
- Chojan A., *The Visegrad Group and Migration Crises in Europe: A discussion in the context of the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, w: *Place and Role of the Visegrad Group Countries in the European Union*, red. M. Fiszer, A. Chojan, P. Olszewski, IPS PAS, Warsaw 2019.
- Farkas B., *Models of Capitalism in the European Union. Post-crisis Perspectives*, Palgrave, London 2016, DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60057-8>.
- Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, red. G. Gorzelak, Ch.Ch. Goh, Scholar, Warszawa 2010.
- Góralczyk B., *Partie polityczne państw Grupy Wyszehradzkiej wobec UE: kierunki myślenia i działania w obliczu kryzysu*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs”, nr 3/2019.
- Góralczyk B., *Współpraca Wyszehradzka: geneza, doświadczenia, perspektywy*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1999.
- https://www.theglobaleconomy.com/rankings/Share_of_industry/European-union/ (dostęp 1.09.2020).
- Inicjatywa Trójmorza: geneza cele i funkcjonowanie*, red. P. Kowal, A. Orzelska-Stączek, ISP PAN, Warszawa 2019.
- Jasiecki K., *“Conservative modernization” and the rise of Law and Justice in Poland*, w: *New Conservatives in Russia and East Central Europe*, red. K. Bluhm, M. Varga, London, New York, Routledge 2019, DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351020305-7>.

- Jasiecki K., *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, IFiS PAN, Warszawa 2013.
- Jasiecki K., *Nowa peryferyjność w perspektywie różnorodności kapitalizmu. Przykład posocjalistycznych państw Unii Europejskiej*, w: *Polska jako peryferie*, red. T. Zarycki, Scholar, Warszawa 2016.
- Judt T., *Wielkie Złudzenie? Esej o Europie*, Rebis, Poznań 2011.
- Kuźlewska E., Bartnicki A.R., *Grupa Wyszehradzka – nowe wyzwania bezpieczeństwa i perspektywy współpracy*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 11/2017, DOI: <https://doi.org/10.14746/rie.2017.11.8>.
- Malova D., *Transformation Experiences in Slovakia*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2017.
- Markiewicz M., *Sektor bankowy w krajach EŚW a wejście do strefy euro*, w: *Jak żyć z Euro? Doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, red. W.M. Orłowski, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2018.
- McDonagh K., *A view on Central Europe: Does the V4 have a future?*, Bratislava – Globes, 16.07.2014.
- Myant M., Drahokoupil J., *Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe and Central Asia*, Wiley & Sons, Hoboken 2011, DOI: <https://doi.org/10.4000/regulation.13351>.
- Myant M., *The Limits to Dependent Growth in East-Central Europe*, *Revue de la regulation*, Autum 2018, <https://journals.openedition.org/regulation/13351?lang=en> (dostęp 12.12.2019).
- Nölke A., Vliegenhart A., *Enlarging The Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics”, no. 61(4)/2009, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>.
- Nowak B., *Konsekwencje polityczne wejścia do strefy euro Słowacji i krajów bałtyckich*, w: *Jak żyć z Euro? Doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, red. W.M. Orłowski, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2018.
- Popławski K., *Rola Europy Środkowej w gospodarce Niemiec*, OSW, Warszawa 2016.
- Pula B., *Globalization Under and After Socialism. The Evolution of Transnational Capital in Central and Eastern Europe*, Stanford University Press, 2018, DOI: <https://doi.org/10.11126/stanford/9781503605138.001.000>.
- Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej. 1 lipca 2016–30 czerwca 2017*, MSZ Warszawa 2017.
- Richmond Ch.J. et al., *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859> (dostęp 31.01.2020).

- Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2017 r.*, NBP, Warszawa 2018.
- Septimiu S., *FDI in the Czech Republic: A Visegrád Comparison*, Economic Brief 042, EC, February, https://ec.europa.eu/info/publications/foreign-direct-investment-czech-republic-visegrad-comparison_en (dostęp 10.09.2019).
- Stępniewski T., *Inicjatywa Trójmorza: uwarunkowania geopolityczne i nowy model regionalnej współpracy*, „Studia Europejskie”, nr 2/2018.
- Świder K., *Europa Środkowa jako obszar projektowania geopolitycznego*, „Studia Europejskie”, nr 2/2018.
- Szanyi M., *The emergence of patronage and changing forms of rent-seeking in East Central Europe*, “Post-Communist Economies”, DOI: <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1693738>.
- Ukielski P., *Inicjatywa Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej*, „Studia Europejskie”, nr 2/2018.
- Zielonka J., *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwróceniu*, przeł. J. Bednarek, PWN, Warszawa 2018.